

кодификации выходит за пределы Украинской республики и ее достижения послужат материалом, а возможно, и образцом для такой же работы не только отдельных республик, но и всего Союза ССР.

В декабре 1925 г. СНК УССР поручил Главному Кооперативному Комитету разработать также проект общесоюзных «Основ кооперативного законодательства» с целью предложить его ЦИКу и СНК СССР в порядке законодательной инициативы (З, ф. 271, оп. 1, д. 12, л. 332). Комитет выполнил и это поручение. Разработанный им проект к концу 1927 г. был одобрен СНК УССР, Президиумом ВУЦИКа и представлен Совнаркому и ЦИКу Союза ССР (З, ф. 271, оп. 1, д. 1). Но дальнейшая работа над этими законодательными актами была приостановлена, так как началась интенсивная разработка правовых проблем колхозного строительства. Проекты, подготовленные Главным Кооперативным Комитетом, не стали законом, однако такой исход работы не снижает ее значения как первого опыта по упорядочению кооперативного законодательства УССР и его кодификации. Она ценна как попытка изложить в одном законодательном акте основы правового регулирования деятельности всех видов кооперации.

Список литературы: 1. КУ СССР. 2. СЗ СССР. ЦГАОР УССР.

С. А. ЧЕРНИЧЕНКО, канд. истор. наук

### **ФОРМИРОВАНИЕ КАДРОВ ОРГАНОВ СОВЕТСКОЙ МИЛИЦИИ В УКРАИНЕ В ГОДЫ НЭПа (1921—1928 гг.)**

Создание советской милиции в Украине связано с декретом Временного Рабоче-крестьянского правительства Украинской ССР «Об организации власти на местах», изданного в конце ноября 1918 г. На основании этого декрета при военно-революционных комитетах создавались отделы народной милиции, которые проводили борьбу с грабежами и хулиганством, поддерживали общественный порядок. На селе организацией милиции занялись отделы по борьбе с контрреволюцией при местных комитетах бедноты (З, 1919, № 1, ст. 3).

5 февраля 1919 г. Совнарком УССР принял декрет «Об организации милиции» (З, 1919, № 7, ст. 96). После его опубликования процесс формирования милиции принял более организованные формы. Постепенно сложились уголовный розыск, общая, судебно-уголовная, промышленная, железнодорожная, речная и морская службы милиции. Для руководства всеми видами милиции в марте 1919 г. было создано Главное управление милиции (Главмилиция),

входившее на правах отдела в Наркомат внутренних дел, возглавляемый К. Е. Ворошиловым. Начальником Главмилиции был назначен А. М. Чайковский.

В годы гражданской войны советские милицейские формирования совместно с частями Красной Армии принимали активное участие в сражениях против иностранных интервентов и белогвардейцев. Согласно постановлению Совета Обороны Украинской ССР от 30 июля 1919 г. «О милитаризации милиции» третья часть рядового состава милиции постоянно находилась на фронте (2).

По окончании гражданской войны в 1920 г. развернулась работа по улучшению структуры и форм деятельности органов охраны общественного порядка.

В середине 1921 г. численность милиции республики достигла максимальной величины — 189 тыс. чел. (23, с. 5). Проходивший с 25 февраля по 3 марта 1921 г. 5-й Всеукраинский съезд Советов указал на необходимость в связи с окончанием гражданской войны и переходом к мирному строительству срочно реорганизовать милицию и обеспечить ее материально (1, с. 119). В развитие решений Съезда Советов Совнарком Украины 5 апреля 1921 г. издал постановление «О реорганизации милиции и улучшении положения ее работников», в котором подчеркивалось, что «милиции должны быть отданы лучшие силы и материальные средства». На командование вооруженными силами Украины и Крыма возлагалось в срочном порядке передать милиции 30 тыс. грамотных красноармейцев и 1 200 чел. комсостава, обеспечить их обмундированием, снаряжением, перевооружить милицию винтовками новых образцов. Губернские, окружные и уездные органы снабжения военного ведомства обязывались снабжать милицию по нормам продовольственного красноармейского пайка (5, ф. 2, оп. 2, д. 11, л. 50).

Выполнение этой задачи армейским командованием, однако, явно затянулось из-за нехватки материальных средств и привлечения многих воинских частей к вооруженной борьбе с крестьянскими повстанческими формированиями. Исходя из этого, СНК УССР 12 августа 1921 г. издал постановление «О временной передаче милиции в ведение военного ведомства». Этим постановлением вся милиция в отношении укомплектования, обучения и снабжения передавалась на определенный срок в подчинение военному командованию. Основная цель военизации заключалась в том, чтобы укрепить дисциплину милиционеров, обучить их военному делу, свести в войсковые соединения, перевооружить однотипным оружием, снабдить всем необходимым (3, 1921, № 15, ст. 433). 5 октября 1921 г. ВУЦИК декретом «О подчинении милиции УССР Военному командованию Украины и Крыма», утверждая вышеуказанное постановление Совнаркома, потребовал от Военного командования создать до 1 декабря 1922 г. пригодный к работе админи-

стративно-хозяйственный аппарат милиции. В декрете подчеркивалось, что руководство оперативной и специальной службой милиции остается за НКВД (3, 1921, № 20, ст. 571):

Выполняя постановление СНК УССР, командование войск Украины и Крыма приняло непосредственное участие в реорганизации милиции, укреплении ее материальной базы. До 1 января 1922 г. из армейских подразделений в милицию было переведено 24554 чел. (в числе которых было 563 чел. комсостава и административно-хозяйственной службы), а также 2626 лошадей. Военное командование передало милиции 10 тыс. винтовок, несколько десятков пулеметов, большое количество комплектов обмундирования, снаряжение, несколько легковых и грузовых автомобилей (15, с. 35).

15 января 1922 г. милиция, построенная по структуре Красной Армии, значительно укрепив дисциплину в своих рядах, заметно улучшив свое вооружение и материальное положение, была выведена из подчинения военному командованию и полностью передана в распоряжение НКВД Украины (5, ф. 5, оп. 1, д. 842, л. 57).

Уже в ходе реорганизации милиции стало проводиться и значительное сокращение ее состава, продолжавшееся до середины 20-х годов.

Изменение численности состава милиции в Украине по годам в период нэпа показано в таблице № 1 (5, ф. 5, оп. 3, д. 1205, л. 11; 22, с. 11).

Таблица № 1

Годы	Численность милиции на 1 октября
1921	189000
1922	84000
1923	38677
1924	17684
1925	18112
1926	21206
1927	24721
1928	25084

Из таблицы видно, что в 1921—1924 гг. численность милиции в республике сократилась более, чем в 10 раз.

Состоявшееся в июле 1924 г. первое Всеукраинское совещание работников НКВД пришло к выводу, что дальнейшее сокращение штатов невозможно. Загруженность милиционеров стала чрезмерной. К тому же силы милиции между городом и деревней были распределены неравномерно. Если в городах на относительно небольшой территории один милиционер приходился на 680 жителей, то в сельской местности один милиционер приходился на 16 тыс.

жителей, проживающих на территории 270 квадратных верст (16, с. 5).

Учитывая сложившуюся ситуацию, состоявшаяся в мае 1925 г. второе Всеукраинское совещание работников НКВД приняло решение об увеличении численности милиции, в первую очередь, на селе. (16, с. 5). С 1925 г. штаты органов милиции стали заметно расширяться, стабилизовавшись к концу 20-х годов.

В основу формирования органов милиции был положен большевистский принцип классовости. Как центральные, так и местные партийные и государственные органы внимательно следили за строгостью выполнения требований классового подхода при подборе кадров для рабоче-крестьянской милиции. СНК УССР в известном постановлении «О реорганизации милиции и улучшении положения ее работников» обязал Южное бюро ВЦСПС направить на службу в милицию 6 тыс. рабочих — членов профсоюзов, а Комнезамы — необходимое число по возможности грамотных членов КНС (5, ф. 2, оп. 2, д. 11, л. 50). В ходе выполнения данного постановления в Одесскую губмилицию только в течение апреля — в начале мая 1921 г. было направлено около 700 рабочих и крестьян-незаможников (5, ф. 5, оп. 1, д. 585, л. 11). Вопросы пополнения рядов милиции рабочими и крестьянами неоднократно рассматривались губернскими, окружными и районными комитетами партии, низовыми партийными организациями (7, ф. 7, оп. 1, д. 856, л. 683—684, ф. 8, оп. 1, д. 546, л. 72). В Харькове в декабре 1922 г. в ходе двухнедельника укрепления милиции только на крупных заводах было проведено 5 партконференций и 32 собрания партийцев (13, с. 42). В результате целенаправленной работы, проводимой партийными организациями по выдвижению в органы милиции рабочих и беднейших крестьян, их удельный вес в составе милиции Украины в период нэпа был стабильно высоким, колеблясь в различные годы от 84,5 до 88,8%, что видно из таблицы № 2 (5, ф. 5, оп. 3, д. 157, л. 50).

Таблица № 2  
(цифры даны в процентах)

Годы	Рабочие	Крестьяне	Их общее число	Служащие и др.
1923	34,3	49,2	84,5	16,5
1924	35,4	53,4	88,8	11,2
1925	38,7	50	88,7	11,3
1926	36,2	52,4	88,6	11,4
1927	30,5	57,7	88,2	11,8
1928	26,9	60,6	87,5	12,5

Вместе с тем данные таблицы говорят о том, что удельный вес выходцев из числа рабочих в милиции с 1926 г. начинает заметно

снижаться. Причиной тому стал заметный рост зарплаты у рабочих на предприятиях и стройках в ходе развернувшейся индустриализации, тогда как должностные оклады милиционеров хотя и повышались, но уступали зарплате рабочего средней квалификации в два и более раза. Определенная часть выдвиженцев из числа рабочих, испытывая материальные трудности, не закреплялась в органах милиции, возвращаясь в свои рабочие коллективы. Уменьшение удельного веса рабочих в составе милиции продолжалось до начала 30-х годов.

Определенные изменения в годы нэпа произошли в национальном составе украинской республиканской милиции в ходе развернувшегося в 1923 г. процесса украинизации государственного аппарата, выдвижения местных кадров на ответственную работу, что отражено в таблице № 3 (17, с. 15).

Таблица № 3  
(цифры даны в процентах)

Годы	Национальный состав милиции Украины		
	украинцы	русские	другие национальности
1923	55	33	12
1926	58,7	26,7	14,6
1928	62,7	24,9	12,4

Таблица показывает, что с 1923 по 1928 гг. численность украинцев в составе милиции возросла на 7,7%, на 8,1 уменьшилось количество русских, на 0,4 % увеличилось число представителей других национальностей.

Добиваясь действенного контроля за деятельностью милиции, беспрекословного выполнения своих решений и директивных указаний, центральные и местные органы правящей большевистской партии в послевоенный период активизировали свою работу по коммунизации ее состава, поскольку удельный вес партийцев в милицеейских подразделениях был чрезвычайно мал. В середине 1921 г. их насчитывалось там немногим более 4 % (20, с. 6). Число районов милиции, в которых не было партийных организаций, достигало 35 % (5, ф. 6, оп. 1, д. 219, л. 3). В августе 1921 г. ЦК КП(б)У циркулярным письмом в адрес всех губкомов потребовал направить в милицию подготовленных коммунистов, добиваясь при этом, чтобы комсостав, по возможности, полностью состоял из членов партии, ускорить создание комячеек, где их еще нет (18, с. 6). Выполняя данное решение ЦК, губкомы партии только с августа по октябрь того же года на постоянную работу в милицию 600 коммунистов (5, ф. 6, оп. 2, д. 27, л. 6). Вопросы пополнения органов милиции коммунистами находились постоянно в поле зрения местных партийных комитетов и комфракций исполкомов

Советов. В результате проводимой целенаправленной работы партпрослойка в органах милиции стала возрастать. Уже в 1922 г. численность коммунистов в них составила 6 % (20, с. 7), в 1926 г. — 15,4 %, в 1928 г. — 16,9 %, а вместе с комсомольцами — 21,9 % (5, ф. 5, оп. 3, д. 1205, л. 15).

Пополняясь представителями рабочих и беднейших крестьян, коммунистами и комсомольцами, органы милиции в годы нэпа неоднократно проводили чистки своих рядов, освобождаясь от «классово чуждых элементов» и лиц, совершивших различного рода проступки и преступления. Первая чистка состава милиции республики проходила с конца 1921 г. до середины 1922 г. согласно приказу начальника Главмилиции УССР от 22 сентября 1921 г. «О чистке милиции» (5, ф. 6, оп. 1, д. 30, л. 1):

Чистку проводили специальные комиссии, созданные под председательством начальников политсекретариатов в составе начальников инспекции милиции, начальников админ-милиционного отдела, начальников уголовных розысков и представителей ЧК (5 ф. 6, оп. 1, д. 30, л. 1). По результатам чисток из органов милиции было уволено от 15 % до 30 % их состава (11, ф. 1235, оп. 99, д. 263, л. 133).

Вторая общереспубликанская чистка рядов милиции проводилась с 1 января 1923 г. На этот раз в состав вышеуказанных комиссий также входили представители партийных органов, местных Советов, профсоюзов, комнезамов и др. Нередко заседания комиссий проводились в цехах заводов и фабрик, на сельских сходах. В результате этой чистки из милиции было уволено 19 % ее состава, из уголовного розыска — 16 % (17, с. 15).

Третья чистка состава милиции Украины проходила согласно циркуляру ЦК КП(б)У от 8 сентября 1925 г. «О чистке рядов милиции» с осени 1925 до весны 1926 года (7, ф. 7, оп. 1, д. 303, л. 76). Одной из важнейших причин, вызвавших ее проведение, были грубые нарушения законности, злоупотребления и преступления, имевшие место в органах милиции Херсона, Мариуполя, Первомайска, Тульчина и других городах, ставшие известными во всей республике и стране со страниц печати (21, с. 5). Комиссии под председательством ответственных работников губисполкомов в составе представителей партийных, профсоюзных и комсомольских организаций, РКИ, прокуратуры, ГПУ и местных Советов на этот раз не только оценивали деловые и моральные качества каждого сотрудника милиции, но также изучали причины и динамику преступности, загруженность милицейских аппаратов, расстановку кадров в них, вносили конкретные предложения по улучшению работы милиции и уголовного розыска (21, с. 5). Всего было проверено 16623 чел. По итогам проверки было отстранено от занимаемой должности 1958 чел., т. е. 11,7 % всего личного состава.

В их числе как не соответствующие занимаемым должностям — 33,5 %, за взятки, растраты и присвоения — 13 %, за грубое обращение с гражданами — 5,1 %, за пьянство — 21,5 %, за связь с преступным миром — 4,8 % и др. (12).

Четвертая чистка милиции в Украине (как и во всей стране) проходила во второй половине 1929 г. в соответствии с решением XVI конференции ВКП(б). Чистку, согласно постановлению ЦИК и СНК СССР от 1 июня 1929 г. «О чистке аппарата государственных органов, кооперативных и общественных организаций», осуществляла РКИ (4, 1929, № 35. ст. 313). В результате ее проведения из милиции было уволено до 15 % ее личного состава (19, с. 85).

В рассматриваемый период, кроме общереспубликанских чисток органов милиции, проводились также чистки милиции в отдельных городах, районах, округах. Так, в 1928 г. после проверки специальной комиссией работы милиции Артемовского округа была проведена чистка, по итогам которой из ее состава было уволено 16,1 % работников, в том числе 100 % комсостава милиции и 43 % комсостава уголовного розыска (8, ф. 8; оп. 1, д. 546, л. 72).

В целом эти чистки сыграли положительную роль в улучшении качества кадрового состава милиции, повышения ее авторитета среди населения.

По окончании гражданской войны в условиях всеобщей разрухи и голода милиция республики испытывала острую нехватку обмундирования; оружия и снаряжения, продуктов питания. Правительство Украины, органы власти на местах принимали действенные меры по улучшению материального положения милицейских работников, исходя из реальных экономических возможностей. Уже в ходе военизации, проведенной в соответствии с постановлением СНК УССР от 5 апреля 1921 г. армейское командование передало милиции несколько тыс. комплектов обмундирования (5, ф. 2, оп. 2, д. 11, л. 50). В августе 1922 г. ВУЦИК своим постановлением распространил на семьи милиционеров те же льготы, которыми пользовались семьи военнослужащих (11, ф. 1235, оп. 100, д. 253, л. 487). Тогда же всем сотрудникам милиции были повышены должностные оклады. Но с 1 января 1923 г. милиция Украины была переведена из госбюджета на местные средства обеспечения. Из-за слабости местных бюджетов денежные оклады работников милиции были резко снижены, значительно уступая квалифицированных рабочих и должностным окладам служащих государственных предприятий (5, ф. 5. оп. 3, д. 1205, л. 21 об). В дальнейшем в условиях крепнущей экономики республики постепенно улучшалось обеспечение работников милиции форменной одеждой и обувью, шло повышение их должностных окладов, что показано в таблице №4 (14).



Таблица № 4

Годы	Обеспеченность обмундированием	Обеспеченность обувью	Средняя зарплата милиционера
1925	67%	45%	9 руб. 80 коп.
1926	80%	84%	17 руб. 61 коп.
1927	69%	85%	28 руб.
1928	90%	91%	39 руб.

Из таблицы видно, что обеспеченность милиции форменной одеждой в 1928 г. возросла по сравнению с 1925 г. на 23 %, обувь — на 46 %. За это же время средняя зарплата милиционера увеличилась почти на 30 руб. Наряду с этим следует отметить, что она по-прежнему значительно уступала средней зарплате рабочих. Очень острой оставалась жилищная проблема работников милиции.

Материальная необеспеченность работников милиции, неустроенность их быта (многие из них жили в казармах) наряду с огромной загруженностью работой стали главными причинами текучести кадров ее личного состава, которая хотя и снижалась постоянно, но в конце исследуемого периода оставалась еще достаточно высокой.

Динамика текучести кадров отражена в таблице № 5 (5, ф. 5, оп. 3, д. 1205, л. 13 об.—14).

Таблица № 5

Годы	1924	1925	1926	1927	1928
Текучесть кадров	72%	49,9%	50,4%	40,2%	30%

Таблица показывает, что с 1924 г. по 1928 г. текучесть личного состава милиции Украины снизилась на 42 %, что в значительной мере было связано с улучшением его материальной обеспеченности, решением в определенной мере других социальных проблем. В годы новой экономической политики, как видим, все эти проблемы были решены далеко не полностью.

Список литературы: 1. Пятый Всеукраинский съезд Советов (25 февраля—3 марта 1921 г.). Съезды Советов в документах: 1917—1936. т. П—М., 1960. 2. О милитаризации милиции: Постановление Совета Оборон Украины от 30 июля 1919 года // Известия ВУЦИК.—1919.—30 июля. 3. СУ УССР. 4. СЗ СССР. 5. Центральный государственный архив высших органов государственной власти и государственного управления Украины. 6. Центральный государственный архив общественных объединений Украины. 7. Государственный архив Днепропетровской области. 8. Государственный архив Донецкой области. 9. Государственный архив Житомирской области. 10. Государственный архив Черниговской области. 11. Государственный архив Российской Федерации. 12. Балицкий В. Очередные задачи по укреплению милиции // Коммунист.—1926.—5 февр. 13.



Бутурин. Двухнедельник укрепления милиции на Харьковщине // На посту.— Харьков, 1923. 14. Звіт робітничо-селянської міліції // Вісті ВУЦИК.—1929.— 31 січ. 15. Из истории милиции Советской Украины—К., 1965. 16. Итоги второго Всеукраинского административного совещания при Наркомвнуделе // Бюллетень НКВД.—1925.—№ 9. 17. Отчет о деятельности рабоче-крестьянского правительства Украинской Социалистической Советской Республики за период с 1 октября 1922 г. по 1 октября 1923 г.—Харьков, 1924. 18. Отчет учраспреда.

В. Д. ГОНЧАРЕНКО, д-р юрид. наук

## УКРЕПЛЕНИЕ КОМАНДНО-АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ НЕГАТИВНОЕ ВЛИЯНИЕ НА ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКУЮ ЖИЗНЬ УКРАИНЫ

(середина 60-х — начало 80-х гг.)

В октябре 1964 г. на Пленуме ЦК КПСС произошла смена партийного руководства СССР. Вместо Н. С. Хрущева первым секретарем ЦК партии был избран Л. И. Брежнев. При нем еще более усилилась роль партаппарата в государственной жизни (5. с. 3). Брежнев продолжал укреплять свое положение, осуществляя политику поддержки советской олигархии и гарантируя этой элите стабильное положение. Поворот в политике, который начался после октябрьского Пленума, означал в значительной мере возврат к консервативным, в определенной степени просталинским позициям. Однако эта тенденция не сразу проявила себя. На первых порах были исправлены некоторые, как их называли «волюнтаристские», ошибки предыдущего хрущевского руководства. Но вскоре стало ясно, что выдвинутый Брежневым лозунг «стабильности» на деле означал отказ от всяких попыток осуществления радикальных перемен, что вполне устраивало консервативные руководящие силы, которые цепко держались за освященные традициями привилегии. На рубеже 60—70-х гг. Советский Союз, а вместе с ним и СССР как полностью интегрированная в это централизованное государство республика, вступил в период своей истории, за которым утвердилось название «застой», продолжавшийся до середины 80-х годов. Оценка состояния советского общества в отмеченные двадцатилетием может быть следующей. Социально-экономическая и политическая жизнь протекала под знаком незавершенности, половинчатости, непоследовательности и противоречивости, отставания в решении объективно назревших задач, в осуществлении крайне необходимых перемен. В значительной степени это было обусловлено тем, что бюрократическая партийно-государственная верхушка СССР в 60—80-е гг. стремилась сблечь сформировавшийся еще в 30-е годы в условиях культа личности Сталина командно-административный метод управления — жестко волевой, опирающийся на бюрократический аппарат, а не на народную